



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6-A, DE 2019, DO PODER EXECUTIVO, QUE "MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**

**56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019**

(Do Sr. **Subtenente Gonzaga** e outros)

Altera o art. 3º da PEC para determinar o aumento de 17% (dezesete por cento) do tempo que faltar para que os servidores públicos em atividade garantam o direito de se aposentar percebendo proventos de aposentadoria conforme as regras de seu momento de ingresso no Serviço Público.

#### **TRANSIÇÃO (I)**

#### **EMENDA MODIFICATIVA**

**Art 1º.** Dê-se ao artigo 3º da PEC n. 6/2019, *caput* e parágrafos, a seguinte redação:

“Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 12 ou no § 1º do art. 40 da Constituição, o servidor público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação desta Emenda à Constituição poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

I - cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta anos de idade, se homem;

II - .....

III - .....

IV - cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V - período adicional de contribuição equivalente a 17% (dezessete por cento) do tempo que faltaria para se aposentar pelas regras vigentes até a data de publicação desta Emenda à Constituição.

§1º Os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 poderão optar pela redução das idades mínimas de que tratam o inciso I do caput em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição previsto no inciso II do caput.

§ 2º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do caput e sem a aplicação do disposto no §1º serão:

I - cinquenta anos de idade, se mulher, e cinquenta e cinco anos de idade, se homem;

II - vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, e trinta anos de contribuição, se homem; e

III - período adicional de contribuição equivalente a 17% (dezessete por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir os limites previstos nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 3º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles que ingressaram no serviço público



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003, observado o disposto no §6º desse artigo e nos § 14 e § 16 do art. 40 da Constituição; e

II - à totalidade da média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, para aqueles que ingressaram no serviço público em cargo efetivo a partir de 1º de janeiro de 2004, observado o disposto nos § 14 e § 16 do art. 40 da Constituição.

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 3º; ou

II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social com garantia de preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, se concedidas na forma prevista no inciso II do § 3º.

§ 5º O disposto nos incisos I e II do § 4º não se aplica ao servidor que tenha ingressado após a instituição do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos § 14, §15 e § 16 do art. 40 da Constituição, hipótese em que os proventos de aposentadoria serão equivalentes à totalidade da média aritmética simples de 80% das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência aos quais esteve vinculado, desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela, limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social com garantia de preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 6º. Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria que tenham fundamento no disposto no inciso I do § 3º, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei de cada ente federativo, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, e observará os seguintes critérios:

I - se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e considerará a média aritmética simples dessa carga horária nos dez anos anteriores à concessão do benefício;

II - se as vantagens pessoais permanentes ou os adicionais de caráter individual forem originados de incorporação à remuneração de parcelas temporárias ou exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista em lei do ente federativo, o valor dessas vantagens que integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria respeitará a proporção de um trinta avos a cada ano completo de recebimento e contribuição, contínuo ou intercalado.”

### JUSTIFICATIVA

O objetivo da presente emenda é alterar o artigo 3º da Proposta de Emenda Constitucional 6/2019 para determinar o aumento de 17% (dezesete por cento) do tempo que faltar para que os servidores públicos em atividade garantam o direito de se aposentar percebendo proventos de aposentadoria conforme as regras de seu momento de ingresso no Serviço Público.

O “pedágio” de 17% visa a substituir as regras apresentadas pela PEC 6/2019, que, de forma brusca, eleva de imediato as idades para aposentadoria, que passam dos atuais 60 anos de idade, no caso dos homens, e 55 anos, no



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

das mulheres, primeiro para 61 e 56 anos, respectivamente, para logo avançar para os 65 e 62 anos. No que se refere aos professores de ensino básico, as idades elevam-se de 55 anos, no caso dos homens, e 50 anos, no das mulheres, para 60 anos de idade nos dois casos.

Em nosso entendimento, a elevação imediata e linear de idade, sem a gradualidade de uma regra de transição, suprimindo ainda uma regra de transição que está em curso, nomeadamente a que se aplica aos servidores que ingressaram no Serviço Público antes da promulgação da Emenda 20 de 1998 (EC 47/2005, art. 3º), desrespeita a trajetória de homens e mulheres que já se dedicam ao Serviço Público, especialmente os que possuem carreiras contributivas mais longas e que veem seu maior tempo de contribuição ser desprezado, em afronta ao princípio da proteção da confiança e aos postulados de razoabilidade e da proporcionalidade.

É importante lembrar que os servidores que ingressaram anteriormente a 2003 têm direito à aposentadoria com integralidade e paridade, desde que cumpram os atuais requisitos de idade e de tempo de contribuição, quais sejam a idade de 60 anos, se homem e 55, se mulher, além de 35 anos de contribuição, se homem, e 30, se mulher, com as reduções previstas no artigo 3º da EC 47/2005. Já os servidores que ingressaram depois de 2003 têm direito a se aposentar com 100% da média aritmética das contribuições, computadas desde julho de 1994, desde que cumpram os mesmos requisitos de idade e contribuição.

Ao propor uma alteração imediata e linear dos requisitos de acesso à aposentadoria, a PEC 6/2019, na prática, ignora as diferenças de idade e de contribuição de cada um, numa distorção que prejudica de maneira mais intensa justamente aqueles que possuem as carreiras contributivas mais longas, uma injustiça que se corrige apenas mediante um acréscimo proporcional à idade e ao tempo de contribuição.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Com esse propósito, a presente emenda propõe um “pedágio” de 17% sobre o tempo que restar para o servidor completar os atuais tempos mínimos exigidos para a aquisição do direito à aposentadoria, critério que, para além de respeitar o histórico contributivo de cada um - sem excluir a possibilidade de opção pelas novas regras quando se mostrarem mais favoráveis -, agrega maior razoabilidade à Reforma.

Ao mesmo tempo em que se alinha ao esforço do Governo de reduzir as despesas previdenciárias e de aumentar a arrecadação, visto que o critério proposto resultará num adiamento do momento da aposentadoria, a emenda permite a transição de um modelo para o outro de maneira gradativa e proporcional à carreira contributiva de cada um, com o que preserva o princípio da proteção da confiança e os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

Com o critério proposto, busca-se um meio termo, uma justa medida que permita conciliar as exigências de segurança jurídica dos servidores que já se encontram na carreira com os desafios de sustentabilidade do sistema previdenciário. Permite, em simultâneo, assegurar as expectativas legítimas dos servidores e contribuir na linha dos argumentos do Governo, mesmo que não concordemos com todas as premissas subjacentes à Proposta de Reforma da Previdência.

Acreditamos que, além de representar um aprimoramento da PEC, a presente emenda avança no sentido de assegurar tratamento humanitário e mais justo aos que contribuíram durante toda a sua vida laboral, permitindo-lhes um envelhecer tranquilo e seguro. Em tempos de redução de direitos, é preciso sensibilidade social para uma solução equilibrada, que não castigue justamente aqueles que estão mais próximos do crepúsculo de suas vidas.

### **INCONSTITUCIONALIDADE**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A propósito, a se manter a redação atual da PEC n. 6/2019, sem qualquer regra de transição efetiva para servidores que ingressaram até 2003, o Parlamento editará norma jurídica inconstitucional, que certamente soçobrará perante o Supremo Tribunal Federal. Daí a importância da presente emenda, que *reorganiza*, em termos constitucionais, as pretensões fiscais e sociais envolvidas.

Com efeito, vejam-se os dispositivos atualmente constantes da PEC n. 6/2019:

*“Art. 40. Aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas, é assegurado regime próprio de previdência social de caráter contributivo e solidário, por meio de contribuição do respectivo ente federativo, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo, nos § 1º, § 1º-A, § 1º-C e § 1º-D do art. 149 e no art. 249.*

*§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social de que trata este artigo, contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social, e estabelecerá, dentre outros critérios e parâmetros:*

*I - quanto aos benefícios previdenciários:*

- a) rol taxativo de benefícios;*
- b) requisitos de elegibilidade para aposentadoria, que contemplará as idades, os tempos de contribuição, de serviço público, de cargo e de atividade específica;*
- c) regras para o:*
  - 1. cálculo dos benefícios, assegurada a atualização das remunerações e dos salários de contribuição utilizados;*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

2. reajustamento dos benefícios;

d) forma de apuração da remuneração no cargo efetivo, para fins de cálculo dos benefícios;

e) (...)

f) regras e condições para acumulação de benefícios previdenciários;

(...)

§ 2º Os servidores públicos abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, observado o disposto na lei complementar a que se refere o § 1º:

I - voluntariamente, desde que observados a idade mínima e os demais requisitos previstos na nova lei complementar de que trata o § 1º;

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

III - compulsoriamente, ao atingir a idade máxima prevista na nova lei complementar de que trata o § 1º.

§ 3º As idades mínimas para concessão dos benefícios previdenciários a que se referem os § 1º e § 2º serão ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, na forma estabelecida para o Regime Geral de Previdência Social.

(...)

**§ 8º Observados os critérios a serem estabelecidos pelo ente federativo, o servidor público titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária prevista no inciso I do § 2º e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.**

(...)





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Observa-se dos dispositivos supratranscritos da PEC 06/2019, dentre outras considerações, especialmente que **os critérios e parâmetros de elegibilidade para aposentadoria, contemplando as idades, os tempos de contribuição, de serviço público, de cargo e de atividade específica, regras para o cálculo e reajustamento dos benefícios**, dentre outros requisitos para aposentação do servidor público somente serão passíveis de exercício de lege ferenda, ou seja, dependerão ainda de **lei complementar a ser elaborada**, para adquirirem e exercerem o direito à aposentação por regime próprio.

Vale dizer, enquanto referida lei complementar de iniciativa do Poder Executivo não for criada, o direito à aposentadoria dos servidores públicos por regime próprio permanecerá sem possibilidade de exercício em virtude de tal vácuo legislativo.

A PEC sob análise, quiçá na tentativa de suprir referida lacuna enquanto a lei complementar não for elaborada, apresentou o que chamou de REGRAS DE TRANSIÇÃO RELACIONADAS AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL em seu Capítulo III, a partir do art. 3º da PEC.

Transcrevem-se os dispositivos em questão, com a necessária análise técnica (os destaques são nossos):

***Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40 da Constituição, o servidor público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação desta Emenda à Constituição poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:***



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*I - cinquenta e seis anos de idade, se mulher, e sessenta e um anos de idade, se*

*homem;*

*II - trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se*

*homem;*

*III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público;*

*IV - cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e*

*V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a oitenta e seis pontos, se mulher, e noventa e seis pontos, se homem, observado o disposto nos § 2º a § 4º.*

*§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do caput será elevada para cinquenta e sete anos de idade, se mulher, e sessenta e dois anos de idade, se homem.*

*§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do caput será acrescida a cada ano de um ponto, até atingir o limite de cem pontos, se mulher, e de cento e cinco pontos, se homem.*

*§ 3º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal estabelecerá a forma como a pontuação referida no inciso V do caput será ajustada após o término do período de majoração a que se refere o § 2º, quando o aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira atingir os sessenta e cinco anos de idade.*

*§ 4º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do caput e os § 2º e § 3º.*

De início, é oportuno salientar, a suposta “regra de transição” que permitiria ao servidor o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40 da Constituição, prevista no caput do art. 3º da PEC sob exame é absolutamente inócua e impraticável, enquanto não elaborada a referida norma de iniciativa do



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Poder Executivo. Com efeito, alternativa não há neste vácuo legislativo e a única opção que restará ao servidor público para se aposentar pelo regime próprio será preencher as condições estatuídas pelos incisos e parágrafos do art. 3º, da PEC 06/2019.

Equivale dizer, na ausência de tal regramento complementar termos, a rigor, a inexistência de regra de transição para paridade e integralidade, atualmente asseguradas pelo ordenamento constitucional.

Ademais, condicionar, de lege ferenda, tal direito de opção à aposentadoria macula de absoluta nulidade o dispositivo em apreço, pois consubstancia CLÁUSULA PURAMENTE POTESTATIVA, já que submete os efeitos e o próprio direito de escolha que supostamente visa assegurar ao puro e livre arbítrio de uma das partes. Malfere não apenas o princípio basilar do ordenamento pátrio de vedar as condições puramente potestativas (art. 122, do Código Civil), mas igualmente o âmago da Constituição Federal, que já em seu art. 1º assevera que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e é cediço que um dos pilares do Estado Democrático de Direito **é a repulsa ao puro arbítrio**.

Ora, se no âmbito dos negócios privados é remansosa a posição da doutrina e jurisprudência pátrias acerca da absoluta nulidade de condições puramente potestativas, que subordinem o negócio jurídico ao talante exclusivo de uma das partes, com mais razão se abomina em um estado de direito a possibilidade de normas estatais com tal pretensão arbitrária, que aniquilam a convivência pacífica entre as pessoas, violando, de tal arte, *“norma cogente norteadora dos princípios básicos de todas as sociedades civis que, sem eles, estariam à mercê do autoritarismo dos detentores do poder de comando”* (REsp Nº 650.373 - SP (2004/0031470-2) – Voto do Ministro Luís Felipe Salomão, em relatoria do Ministro João Otávio De Noronha).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Concluindo-se, por conseguinte, que opção alguma haverá aos servidores públicos para aposentação em regime próprio senão a sujeição às regras dos incisos do art. 3º da PEC 06/2019, resta responder se tais regras consubstanciam alguma modalidade de transição no tocante à paridade e integralidade.

E a resposta, em nosso entender, é peremptoriamente **negativa**.

Com efeito, o comentado art. 3º permitiria ao servidor público aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os requisitos que elenca em seus incisos, cujos mais relevantes, entendemos, destacamos em negrito linhas atrás.

E a suma de tais requisitos é que, de modo irrefragável, a grande maioria dos servidores que já estão às portas de adquirirem o direito à aposentadoria com integralidade e paridade, muitos deles já tendo contribuído por trinta ou trinta e cinco anos ou mais, **muito provavelmente não alcançarão tal direito em vida ou, ainda que alcancem, na maioria dos casos pouco tempo de vida lhes restará para a fruição do merecido ócio pelo qual contribuíram durante décadas.**

Vejamos, à guisa de exemplo, a hipótese de um servidor homem com cinquenta e três anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição na data da promulgação da Emenda em apreço, prevista para meados do presente ano de 2019.

Referido servidor, pelas regras atualmente vigentes, supondo-se ter preenchido os demais requisitos (vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria – art. 3º, II, da EC 47/2005), aposentar-se-ia no decorrer de



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

2022, ou seja, teria que contribuir durante mais três anos e meio aproximadamente.

Já pelas regras dos incisos e parágrafos do art. 3º da PEC 06/2019, esse mesmo hipotético servidor, mesmo contando com trinta e cinco anos de contribuição na data de sua promulgação, só poderia se aposentar a partir dos sessenta e um anos de idade.

Como atualmente contaria com idade de cinquenta e três anos, teria que contribuir durante pelo menos mais oito anos, que, somados aos trinta e cinco já recolhidos, totalizariam **quarenta e três anos de contribuição**, fato este que viria a se implementar somente por volta de 2027.

Entretanto, pela regra de suposta transição prevista no § 1º do art. 3º da PEC 06/2019, a partir de 1º de janeiro de 2022 a idade mínima eleva-se para sessenta e dois anos, o que obrigaria o servidor a contribuir mais um ano, até 2028, o que totalizaria quarenta e quatro anos de contribuição.

Assim, este hipotético servidor, teria alcançado o direito à aposentadoria em 2028, com 62 anos de idade e 44 anos de contribuição, perfazendo o somatório da idade e do tempo de contribuição de cento e seis pontos, um além, portanto, do limite de **cento e cinco pontos, previsto no § 2º**, do art. 3º da PEC 06/2019.

Ocorre, entretanto, que o § 3º da PEC em testilha uma vez mais confere à lei complementar de iniciativa do Poder Executivo o condão de estabelecer **a forma como a pontuação referida no inciso V do caput será ajustada após o término do período de majoração a que se refere o § 2º, quando o aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira atingir os sessenta e cinco anos de idade.**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Dito de outra forma, uma vez mais estará o servidor público sujeito à mais absoluta insegurança jurídica, pois a qualquer momento, a partir da promulgação da emenda, o Poder Executivo poderia majorar por Lei Complementar, diga-se, sem proteção de hierarquia constitucional, o somatório de cento e cinco pontos, computados a idade mínima e o tempo de contribuição, porquanto cediço que a expectativa de sobrevida da população brasileira já ultrapassa, nos dias atuais, os sessenta e cinco anos de idade.

Vê-se claramente, ante tais disposições da PEC 06/2019, a absoluta ausência de segurança jurídica a que estarão sujeitos grande parte dos servidores, exatamente os que contribuem há mais tempo para o regime próprio de previdência, todavia ainda não completaram, por pouco, os requisitos, nem da EC 47/2005, menos ainda da PEC em testilha.

É consabido que o E. STF sedimentou entendimento sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário, como se pode conferir, dentre outros arestos, no voto da Senhora Ministra Relatora Carmen Lúcia na **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.104-0 - DF**, que prevaleceu por maioria, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Não se pode olvidar, contudo, que as regras e o próprio direito de transição nos regimes próprios de aposentadoria dos servidores públicos, tal como deve ocorrer também no caso dos segurados do regime geral, fundam-se, antes de tudo, em princípio basilar mais abrangente, do qual os princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito fazem parte, mas a ele se sujeitam, que é o princípio da **segurança jurídica**, também consagrado **no art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)**, com a dicção que lhe foi dada pela Lei nº 13.655, de 2018.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nos casos de situações transitórias ou de trato sucessivo, sujeitas a condições resolutivas ou suspensivas e cujo direito se aperfeiçoa com o decorrer do tempo, a dualidade “direito adquirido” e “expectativa de direito” é por demais redutiva e insuficiente para garantir um princípio maior, que, repise-se, vem a ser o da segurança jurídica, do que resulta o seu desdobramento da confiança legítima.

Com efeito, é exatamente disso que tratamos quando se pretende alterar regimes previdenciários.

O direito à aposentadoria aperfeiçoa-se com o decorrer do tempo e com implemento dos requisitos necessários à sua aquisição, que, como é sabido, não ocorrem em ato único e exauriente.

Não obstante, a partir do momento que o segurado passa a contribuir sob a promessa legal de que, uma vez cumpridas as regras estabelecidas quando do seu ingresso no regime, fará jus à equivalente contrapartida pela contribuição que entregou ao regime de previdência, eventuais alterações nos requisitos que venham a postergar a aquisição ou implemento do seu direito não podem simplesmente ser impostas mediante puro arbítrio de uma das partes, de modo a permitir que tal postergação seja indefinida e possibilite inclusive à parte obrigada à contrapartida inviabilizar a aquisição de tal direito.

É que vem ocorrendo com as sucessivas reformas previdenciárias introduzidas no Brasil, especialmente a partir da EC 20/1998.

Inegável que a cada reforma previdenciária, a linha de chegada na já extensa corrida do segurado em busca de sua aposentação, em especial o servidor público, vem sendo estendida no decorrer do percurso, de modo que muitos servidores sujeitos ao regime próprio nunca alcançam o seu direito.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste sentido ponderou o Senhor Ministro do E. STF Gilmar Mendes, na já mencionada **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.104-0 – DF**. Conquanto tenha o eminente Ministro votado acompanhando a Exma. Relatora pela improcedência da ADI, chamou a atenção para a questão do **princípio da segurança jurídica**, do qual deriva o direito adquirido e a este se sobrepõe, comparando tal situação a uma “corrida de obstáculo com obstáculo móvel”, ou de “**de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento**”.

Transcrevemos a seguir o referido voto do Senhor Ministro Gilmar Mendes:

### *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.104 VOTO*

*O SR. MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, mais uma vez o Tribunal se defronta com essa fascinante questão do controle de constitucionalidade de emenda constitucional.*

*Como já tive oportunidade de destacar, isso é quase uma singularidade do Direito Constitucional brasileiro. Toda a doutrina do Direito comparado se ocupa com esse tema, todavia, são pouquíssimos os casos, nas Cortes constitucionais, de verificação e, sobretudo, de declaração de inconstitucionalidade de emenda constitucional.*

*Já temos aqui um elenco que compõe a crônica do Direito comparado. São inúmeros os casos a partir daquele célebre caso do antigo IPMF, agora CPMF.*

*Antes mesmo desse debate, Senhora Presidente, já havia impugnações de emenda constitucional. A própria emenda constitucional que tratou do prazo para a revisão constitucional foi objeto de impugnação com argumento segundo o qual se tratava de uma cláusula transitória e, como tal, seria imutável. Ali, talvez, os argüentes tomaram a nuvem por Juno; na verdade, imaginaram uma cláusula transitória já totalmente concretizada ou aplicada. Neste caso, de fato, teríamos uma situação totalmente*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*consolidada, imutável, portanto. Mas, a doutrina, quando registra a imutabilidade das cláusulas transitórias, tem em vista exatamente essas situações já totalmente verificadas ou concretizadas.*

*Aqui, porém, a situação é outra, conforme demonstrou a eminente Ministra-Relatora, porque se tratava de uma cláusula de transição, que agora sofreu mudança e para aplicação ex nunc ou pro futuro. Não se trata de fazer repercutir a decisão sobre situações concretas já verificadas, até porque, aí sim, discutiríamos direito adquirido.*

*Então, parece-me que sob essa perspectiva não há invocar direito adquirido, segundo a velha doutrina do Supremo Tribunal Federal, materializada inclusive em súmula, como aquela que tratava de resgate, ou a possibilidade de resgate da enfiteuse.*

*Assim, não há que falar sobre esse tema. Isso, na verdade, tem um grande desenvolvimento na literatura: as referências de Gabba, Robier, anti-Savigny, sobre, especialmente, essas situações em trânsito. Savigny tem uma passagem histórica no tratado de Direito romano sobre a abolição da escravatura. Então, dizia que esse tema não integrava o conceito jurídico, mas, na época, se dizia o conceito de política legislativa.*

*Eu, todavia, Senhora Presidente, como já fiz na outra assentada quando julgamos o caso da Previdência Social, a questão da contribuição dos inativos, gostaria de dizer que já não consigo subscrever em toda integralidade esse distinguishing que se faz ou essa formulação apodítica entre direito adquirido e expectativa de direito, como se isso fosse um abre-te Sésamo, que resolvesse todas as questões.*

*Já não consigo subscrever no Direito brasileiro e há boas achegas no Direito comparado para se fazer uma reflexão sobre esse assunto. Imaginemos - não foi o caso aqui desta Emenda, porque, sabemos, que a Emenda nº 41 alterou apenas o modelo de cálculo dos proventos, mas poderia ter alterado, por exemplo, os critérios de idade; poderia ter tornado esse prazo mais alongado, com surpresas várias para os eventuais atingidos. **E isso poderia se transformar, inclusive, numa corrida de obstáculo com obstáculo móvel.***



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

É preciso que meditemos sobre isto. Será que não há remédio na farmacopeia jurídica para esse tipo de discussão? Há, sim. **A idéia de segurança jurídica**, a idéia de que neste caso, pode haver fraude ao sistema. Portanto, parece-me que necessitamos cada vez mais de dizer que há alguma pobreza nesse modelo binário: direito adquirido/expectativa de direito. Pode ser, sim, que a própria emenda constitucional ou a própria legislação, no caso de legislação ordinária, porque em geral sói acontecer esse tipo de mudança no plano da legislação ordinária, que a própria legislação ordinária venha a fraudar, **a frustrar uma condição que seria implementável desde logo, constituindo uma lei de perfil arbitrário.**

Ora, será que não sabemos responder a isso? Claro que sabemos. Temos aqui, no próprio Plenário, consagrado a segurança jurídica como expressão de Estado de direito.

**Em alguns sistemas jurídicos é muito comum dizer-se: esta norma é válida, porém, ela tem de ter uma cláusula de transição, porque senão ela desrespeita de forma arbitrária situações jurídicas que estavam em fieira, estavam se constituindo. Claro, vamos precisar de um conceito de razoabilidade ou de proporcionalidade.**

Por isso, Senhora Presidente, acompanharei a eminente Relatora, porque não vislumbro aqui essa arbitrariedade passível de se verificar, mas me permitiria fazer esses registros porque de fato, **em se tratando da chamada não-existência de direito adquirido a um dado regime jurídico, podemos ter abusos notórios.** Em regime de aposentadoria, é muito fácil imaginar. O indivíduo que esteja a inaugurar a sua vida funcional, se se altera o regime jurídico, pouco se lhe dá. Isso não tem nenhum reflexo em nenhum aspecto de seu patrimônio sequer afetivo.

**Outra é a situação para aquele que está em fim de carreira e, eventualmente, esperando cumprir os últimos dias, quando se dá a mudança do regime, eventualmente, acrescentando dez novos anos.**

Daí ter o Ministro Carlos Britto chamado à atenção para a necessidade quase que imperativa de cláusula de transição.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*Aqui no contexto, tivemos uma situação diversa, a própria cláusula de transição já está a sofrer mudança, porque estamos a falar de período muito longo.*

*De modo, Senhora Presidente, com essas considerações, permitiria fazer o registro da necessidade de começarmos a refletir sobre a insuficiência da teoria do direito adquirido, tal como adotamos, tendo em vista critérios de justiça material.*

***Até diria que hoje, talvez, devêssemos tratar como categoria geral a segurança jurídica. Aí, aparecem as espécies: direito adquirido, ato jurídico perfeito, a coisa julgada e a própria ideia de segurança jurídica em sentido estrito, tal como aqui referido.***

*Portanto, gostaria de pontuar esses aspectos, porque espero que, amanhã, já não venha uma nova emenda fazendo uma nova alteração, em se tratando de cláusula de transição, ou que se anime até a mudar outros critérios, **consolidando aquilo que chamei aqui de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento.** (Obs.: Texto sem revisão - § 4º do artigo 96 do RISTF - **destaques em negrito nossos**).*

Diante de tais reflexões, bem se nota da redação da PEC 06/2019, os dispositivos que referida proposta pretendeu intitular de “regras de transição” a rigor não preveem, ao fim, transição nenhuma, porquanto a própria emenda constitucional caracteriza o que o Senhor Ministra Gilmar Mendes chamou de “**lei de perfil arbitrário**” tendente “a fraudar, a frustrar uma condição que seria implementável desde logo”.

Sem dúvida, a partir do momento em que a ilusória “regra de transição” prolonga sobremaneira a linha de chegada à já extensa corrida pela aposentadoria do servidor público, aumentando em oito ou dez anos o marco final para a aquisição de tal direito a servidores que já contribuíram durante trinta e cinco anos ou até mais, como no exemplo citado alhures nesta nota técnica, sem nenhuma segurança jurídica de que, mesmo alcançando esse novo marco de chegada, não haverá novo prolongamento, estamos diante de



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

regra perversa e autoritária, análoga à situação de um corredor que persegue linha de chegada movediça e sempre para mais longe, parafraseando o que o citado Ministro Gilmar chamou **de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento**.

Ainda mais grave e iníqua é situação que a PEC sob exame sujeita o servidor, ao não contar com nenhuma opção a essa linha de chegada movediça, senão submeter-se ao exclusivo talante do Poder Executivo em criar uma lei complementar, o que caracteriza norma ou cláusula puramente potestativa e arbitrária, de todo condenável e afrontosa ao constitucional estado democrático de direito em que se funda o Brasil, por força do seu fundamental princípio insculpido já no preâmbulo e no primeiro artigo da Constituição Federal.

Daí que, para corrigir esses vícios insuperáveis, apresentamos a presente emenda supressiva. Para mais, conclamamos os membros da Comissão Especial a trabalharem pelo acatamento da emenda proposta, bem assim ao Relator que a acolha em seu relatório final.

Sala de Sessões, \_\_\_\_\_

Sala das Sessões, em      de                      de 2019.

**Deputado Subtenente Gonzaga  
PDT/MG**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### EMENDA À PEC Nº 6/2019

O objetivo desta emenda é determinar o aumento de 17% (dezessete por cento) do tempo que faltar para que os servidores públicos em atividade garantam o direito de se aposentar percebendo proventos de aposentadoria conforme as regras de seu momento de ingresso no Serviço Público.

<b>Nome do Deputado</b>	<b>Gabinete</b>	<b>Assinatura</b>



## CÂMARA DOS DEPUTADOS


### EMENDA À PEC Nº 6/2019

O objetivo desta emenda é determinar o aumento de 17% (dezessete por cento) do tempo que faltar para que os servidores públicos em atividade garantam o direito de se aposentar percebendo proventos de aposentadoria conforme as regras de seu momento de ingresso no Serviço Público.

<b>Nome do Deputado</b>	<b>Gabinete</b>	<b>Assinatura</b>

CÂMARA DOS DEPUTADOS



--	--	--